

Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan

Program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan.

Muhammad Sahri¹, Sudarsono², Jazim Hamidi³

Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum

Universitas Brawijaya Malang

Email: hen_ning@ymail.com

Abstract

The journal discusses the oversight function optimization Parliament on the implementation of the program in the district JAMKESDA Bangkalan. The background of this research program implementation in Bangkalan JAMKESDA are still not able to cover the need for health care services for the entire community Bangkalan. This is because the distribution of JAMKESDA services which are not effective and are still under-duakannya JAMKESDA program services to patients by the hospital. Therefore, Parliament Bangkalan which has the function of monitoring the health problems need to oversee the matter. The research result shows that the answer to Parliament's role in overseeing the program Bangkalan JAMKESDA not optimal because of the lack of legal protection in the form of regional regulatory and supervisory functions need to be optimized with a working visit and a hearing with the health department of health services in order to reach people who need a lower class.

Keyword :

Optimization, oversight funtion, DPRD, JAMKESDA

Abstrak

Jurnal ini membahas tentang optimalisasi fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten bangkalan. Penelitian ini dilatar belakangi pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan yang masih belum mampu mengcover kebutuhan akan layanan kesehatan bagi seluruh masyarakat Kabupaten Bangkalan. Hal ini dikarenakan penyaluran layanan JAMKESDA yang tidak tepat sasaran dan masih dinomor duakannya layanan bagi pasien program JAMKESDA oleh pihak rumah sakit. Oleh karena itu, DPRD Kabupaten Bangkalan yang memiliki fungsi pengawasan terhadap masalah kesehatan perlu mengawal masalah tersebut. Dari penelitian diperoleh jawaban bahwa peran DPRD Kabupaten Bangkalan dalam mengawasi program JAMKESDA belum optimal karena ketiadaan payung hukum berupa peraturan daerah dan fungsi pengawasan ini perlu dioptimalkan dengan melakukan kunjungan kerja serta rapat dengar pendapat dengan dinas kesehatan agar layanan kesehatan mampu menjangkau masyarakat kelas bawah yang membutuhkan.

Kata kunci: optimalisasi, fungsi pengawasan, DPRD, JAMKESDA

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Hukum angkatan 2011, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

² Dosen Hukum Administrasi Negara sebagai pembimbing Utama.

³ Dosen Hukum Tata Negara sebagai pembimbing kedua.

Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum, senantiasa mengupayakan terwujudnya keadilan, kebenaran, kepastian hukum, keterlibatan penyelenggaraan sistem hukum dalam menjamin suasana perikehidupan bermasyarakat, bernegara. Keadilan, kebenaran, kepastian hukum, penyelenggaraan sistem hukum juga merupakan masalah yang sangat penting guna menciptakan masyarakat adil, makmur, materiil, spiritual berdasarkan Pancasila dalam suasana perikemanusiaan yang aman, tentram, sejahtera, tertib, dan dinamis.

Pelaksanaan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan Otonomi Daerah artinya daerah menjalankan pemerintahan di daerahnya secara luas. Keleluasaan dari adanya pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Hal ini dipertegas dalam pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan agar Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, berbunyi:

“Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Berkaitan dengan urusan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah

⁴ H.Rozali Abdullah, **Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung**, Raja Grafindra Persada, Jakarta. Hlm 56

pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah yang dilakukan lembaga Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga Pemerintahan Daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.⁵

DPRD merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah yang diberikan keleluasaan menurut ketentuan hukum untuk bertindak dan berbuat dengan berasaskan standar hukum yang baik dan benar. Salah satu fungsi utama DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 292 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berbunyi:

DPRD mempunyai fungsi:

- (a) Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah,
- (b) Fungsi anggaran adalah bahwa DPRD bersama-sama Kepala Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD,
- (c) Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah dan keputusan Bupati serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah

Dalam era otonomi daerah saat ini, ada beban yang berat yang ditumpukan kepada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Beban itu adalah upaya mensejahterakan, menyerap dan menjalankan harapan dan keinginan masyarakat khususnya dalam bidang jaminan kesehatan masyarakat.

Kesehatan adalah hak asasi manusia dan sekaligus investasi untuk keberhasilan pembangunan bangsa. Oleh karena itu perlu dikembangkan dan diselenggarakan pembangunan kesehatan secara menyeluruh dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan

⁵ M. Ryaas Rasyid, **Panduan Parlemen Daerah: Kebijakan Otonomi Daerah dan Peran DPRD**, Yayasan API, Jakarta, 2001. Hlm 93

kemampuan hidup sehat bagi setiap penduduk agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal.

Derajat kesehatan yang optimal tersebut akan tercapai bila diselenggarakan berbagai upaya kesehatan yang menyeluruh dan optimal, yang sudah barang tentu memerlukan dukungan dana, sumber daya manusia, sumber daya obat, dan perbekalan kesehatan yang memadai. Dukungan dana sangat berpengaruh terhadap pembiayaan kesehatan. Tingginya angka kesakitan juga berdampak terhadap biaya kesehatan yang akan memperberat beban ekonomi. Hal ini terkait dengan besarnya dana yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan serta hilangnya pendapatan akibat tidak bisa bekerja. Ada hubungan yang signifikan antara status kesehatan dengan tingkat produktifitas penduduknya. Semakin baik status kesehatan penduduk semakin baik tingkat ekonominya.

Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dinyatakan bahwa Negara bertanggung jawab untuk mengatur dan mengupayakan agar hak hidup sehat bagi penduduknya terpenuhi, terutama bagi masyarakat miskin. Kementerian Kesehatan telah melaksanakan penjaminan pelayanan kesehatan masyarakat miskin, dalam program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS), sedangkan Pemerintah Kabupaten Bangkalan telah menambahkan program tersebut kedalam Jaminan Kesehatan Masyarakat Daerah Kabupaten Bangkalan (JAMKESDA Kabupaten Bangkalan) terhadap masyarakat miskin diluar yang telah ditangani oleh JAMKESMAS dari pemerintah pusat.

Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kota, sebagai pelaksana amanah Menteri Kesehatan Nomor 1079/MENKES/SK/XI/2008 Yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah harus ikut berpartisipasi dalam menangani masyarakat miskin non kuota JAMKESMAS dengan dana APBD masing-masing, dimana hal ini adalah provinsi Jawa Timur dan Kabupaten Bangkalan, telah berupaya untuk menjamin biaya pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin non kuota tadi dengan memanfaatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas-Puskesmas dan Rumah

Sakit milik Kabupaten Bangkalan RSUD Syarifah Ambami Rato Ebu Kabupaten Bangkalan. Serta Rumah Sakit Umum milik Provinsi.

Pada Tahun 2013 kuota JAMKESDA Kabupaten Bangkalan sebanyak 4.441 peserta, sedangkan masyarakat non kuota yang belum tercover sebanyak 151.360 orang. Berdasarkan surat perjanjian kerjasama antara Provinsi Jawa timur dengan Pemerintah Kabupaten Bangkalan Nomor 120.1/67/01/2013 dan Nomor 120.01/433.032/2013 Bab VI Pasal 6 Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengalokasikan dalam APBD 2013 sebesar 1.9555.945.639,- dan Pemerintah Kabupaten Bangkalan mengalokasikan dalam APBD 2013 untuk pelaksanaan program JAMKESDA sebesar 5.542.045.107,- .

Program JAMKESDA sangat dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar dibidang kesehatan khususnya bagi masyarakat yang kurang mampu, akan tetapi dalam pelaksanaannya dilapangan masih banyak problem-problem yang harus dibenahi yakni program tersebut masih banyak digunakan oleh masyarakat yang notabeneanya sudah mampu alias tidak tepat sasaran dan pelayanan terhadap pengguna JAMKESDA di rumah sakit cenderung kurang optimal bahkan terkesan diabaikan sehingga ada sebagian masyarakat meskipun penerima kartu JAMKESDA tidak menggunakannya karena trauma dengan pelayanan yang dialami sebelumnya hal ini sesuai dengan fakta yang ditemukan dilapangan ada penerima JAMKESDA yang trauma yaitu warga Desa Banyuning Laok, Dusun Buddih tidak menggunakan haknya karena pengalaman buruk yang dialami ketika keluarganya sedang dirawat di RSUD Kabupaten Bangkalan yang cenderung dinomor duakan bahkan dapat dikatakan terlantar sehingga meskipun punya kartu JAMKESDA dan memang secara ekonomi tidak mampu, masyarakat tersebut lebih memilih jalur umum meskipun harus menjual ternak ataupun berhutang ke tetangga dan famili selama menjalani perawatan di rumah sakit⁶.

Berangkat dari berbagai problem dalam pelaksanaan JAMKESDA sebagaimana disebutkan di atas, maka optimalisasi fungsi pengawasan DPRD yang dijamin oleh undang-undang khususnya fungsi pengawasan terhadap

⁶ Pemaparan H. Marid selaku Kepala Desa Banyuning Laok, Kec. Geger, Kab. Bangkalan

pelaksanaan program JAMKESDA sangat dibutuhkan agar program JAMKESDA berjalan sesuai yang diharapkan dapat tepat sasaran dan pelayanan terhadap masyarakat penerima program tersebut terpenuhi secara optimal. Untuk memecahkan permasalahan di atas, peneliti merumuskannya dalam rumusan masalah yaitu Bagaimana pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan? dan Bagaimana mengoptimalkan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan?. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan serta Untuk mengetahui dan menganalisa optimalisasi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan.

Oleh karena adanya permasalahan diatas maka peneliti bermaksud mengkaji dan meneliti permasalahan yang dimaksud dalam tesis ini yang berjudul : **Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan.**

Dalam penelitian ini sasaran utama yang menjadi objek penelitian adalah optimalisasi fungsi pengawasan DPRD sebagai lembaga legislatif yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menentukan kebijaksanaan daerah Kabupaten Bangkalan untuk menjalankan fungsi pengawasannya dalam pengawasan program JAMKESDA, fungsi DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan merupakan bagian dari pelaksanaan hak dan kewajiban yang diwujudkan dalam tindakan pengambilan keputusan, perumusan kebijaksanaan pembuatan peraturan daerah dengan mempertimbangkan aspek sosial ekonomi.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Yuridis-Empiris.⁷ Sedangkan metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yang bersifat Yuridis-Sosiologis. Dimana lokasi penelitian berada di Kabupaten Bangkalan Provinsi Jawa Timur

⁷ Ronny Hanitidjo Sumitro, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 10.

yaitu di instansi DPRD Kabupaten Bangkalan Komisi D sejumlah 9 Orang, Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan, masyarakat pengguna JAMKESDA dan instansi terkait di wilayah hukum Kabupaten Bangkalan yang berhubungan dengan optimalisasi fungsi pengawasan terhadap program JAMKESDA Kabupaten Bangkalan sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi DPRD.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari sumber data primer dan data sekunder. Adapun populasi dari penelitian ini adalah anggota Komisi D DPRD Kabupaten Bangkalan, Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan, dan instansi terkait di wilayah hukum Kabupaten Bangkalan. Pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling* atau penarikan sampel bertujuan dilakukan dengan cara mengambil subyek didasarkan pada tujuan tertentu. Teknik ini dipilih adalah untuk mempermudah penelitian dan memfokuskan pada substansi penelitian. adapun responden pada penelitian ini yaitu Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Bangkalan (Ismail Hasan), Ketua LSM Madura Corruption Watch (Syukur), Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan (Irna Kartika) dan Masyarakat pengguna JAMKESDA (Mat Safi).⁸

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan. Studi pustaka dimaksudkan untuk mencari teori-teori, konsepsi-konsepsi, pendapat-pendapat para ahli hukum maupun bidang lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang sedang diteliti, kegiatan tahap ini berupa pengumpulan bahan hukum dan bahan hukum sekunder. Sementara teknik pengumpulan data dengan cara studi lapangan ini dimaksudkan untuk memperoleh data primer. Data primer diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan yang mempergunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan observasi.⁹

Setelah semua data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini baik itu data primer maupun sekunder keduanya dianalisa dengan menggunakan

⁸ **Selayang Pandang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bangkalan**, Periode 2009-2014, Sekwan Kab. Bangkalan 2012, Hlm. 20.

⁹ Merdalís, **Metode Penelitian Suatu pendekatan Proposal**, Meltron Putra, Jakarta, 1989, hlm 2.

metode Yuridis kualitatif.¹⁰ Menguraikan kata dalam bentuk kalimat yang benar, sehingga mudah di baca dan diberi arti (diinterpretasikan) bila data itu kualitatif. Jadi analisis data dalam penelitian ini dilakukan analisis secara kualitatif. Alasan penggunaan analisis kualitatif karena:

- a) Data yang terkumpul berupa kalimat-kalimat pertanyaan
- b) Data yang terkumpul umumnya berupa informasi.
- c) Hubungan antar variable tidak dapat diukur dengan angka
- d) Sampel lebih bersifat nonprobabilitas atau ditentukan secara purposive
- e) Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan observasi
- f) Peneliti tidak selalu menggunakan teori yang relevan.¹¹

Pembahasan

B.1 Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan.

Program kebijakan daerah JAMKESDA yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Bangkalan berawal dari keprihatinan terhadap berkurangnya jumlah masyarakat miskin yang pelayanan kesehatannya ditanggung oleh pemerintah pusat melalui program JAMKESMAS yang dananya diambil dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Program JAMKESDA ini didasarkan Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1079/MENKES/SK/XI/2008 yang didalamnya menyebutkan bahwa daerah ikut berpartisipasi dalam menangani masyarakat miskin dengan dana APBD, disamping itu sudah barang tentu sebagai pijakan dasar adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹²

Pada Tahun 2006 saat pertama kali dimunculkan program ini terdapat 374.567 jiwa penduduk Kabupaten Bangkalan yang mendapatkan alokasi dana

¹⁰ Amirudin.et.al, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Prasada, Jakarta, 2006, Hlm.168

¹¹*Loc.Cit*

¹² **Pedoman Pelaksanaan Program JAMKESDA Kab.Bangkalan**, Dinkes Kab. Bangkalan, 2013, Hlm. 3.

sebagai peserta JAMKESMAS. Kemudian, dengan tanpa ada pemberitahuan sebelumnya tahun 2007 jumlah penduduk miskin Kabupaten Bangkalan yang ditanggung oleh program JAMKESMAS turun menjadi 365.953. Dari hal tersebut, terjadi keresahan masyarakat yang jaminan kesehatannya sudah tidak ditanggung lagi oleh pemerintah pusat. Masyarakat ini kebanyakan telah menggantungkan pengobatan kesehatannya terhadap program JAMKESMAS, mengingat keberadaan program JAMKESMAS yang sudah diluncurkan oleh pemerintah pusat tersebut tidak menjamin pengobatan kesehatan sebagian besar masyarakat Kabupaten Bangkalan, sehingga dibutuhkan program jaminan kesehatan yang dapat menjamin jumlah warga non kuota itu, dengan sumber pendanaan langsung dari kemampuan APBD Kabupaten Bangkalan.

**Tabel Data Masyarakat Miskin Kabupaten Bangkalan
Tahun 2013**

No	Puskesmas	Jumlah Penduduk	Jumlah Maskin	Yang Memiliki Kartu		
				JAMKESMAS	JAMKESDA	JUMLAH
1.	Bangkalan	72.309	22.589	10.655	230	10.885
2.	Burneh	59.111	21.942	10.696	265	10.961
3.	Socah	35.146	11.835	6.499	208	6.707
4.	Jaddih	22.637	4.721	4.186	166	4.352
5.	Kamal	47.687	11.962	8.898	200	9.098
6.	Sukolilo	36.799	14.930	7.854	200	8.054
7.	Kwanyar	46.249	22.407	17.246	200	17.446
8.	Tragah	27.500	15.745	15.533	190	15.723
9.	Tanah Merah	60.838	27.477	24.479	207	24.686
10.	Galis	42.121	23.000	16.638	200	16.838
11.	Banjar	31.947	12.874	12.619	200	12.819
12.	Modung	23.638	16.098	12.522	230	12.752
13.	Kedungdung	26.362	18.096	13.965	200	14.165
14.	Blega	60.032	26.082	19.635	200	19.835
15.	Konang	44.880	29.272	28.190	200	28.390
16.	Arosbaya	23.017	7.525	7.108	200	7.308
17.	Togguh	19.758	7.425	6.110	200	6.310
18.	Geger	65.166	45.214	29.972	200	30.172
19.	Klampus	52.812	26.918	14.599	200	14.799
20.	Sepulu	44.875	30.187	18.714	200	18.914
21.	Kokop	64.823	57.295	56.648	115	56.763
22.	Tanjungbumi	49.262	31.688	23.187	200	23.387
TOTAL		956.969	474.282	365.953	4.411	370.364

(Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan 2013)

Pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan mengalami banyak kendala diantaranya adalah Program JAMKESDA masih banyak dinikmati oleh orang kaya (Menengah keatas). Dinas Kesehatan (dinkes) Kabupaten Bangkalan kembali melakukan up date data warga miskin di Kabupaten Bangkalan. Pasalnya, masih banyak orang kaya (yang tiidak berhak menerima JAMKESDA) yang masih saja menggunakan kartu Jaminan Kesehatan Daerah (JAMKESDA) yang sejatinya untuk warga tidak mampu.

Berdasarkan data BPS 2012, kuota JAMKESDA Kabupaten Bangkalan tercatat hanya 4.411 jiwa. Namun pada kenyataannya, banyak masyarakat kaya yang masih menggunakan surat keterangan tidak mampu (SKTM) dari Kepala Desa. Seperti pernyataan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan yang dikonfirmasi melalui Kasi Pelayanan Khusus Munif Haryono mengatakan:¹³

”Ada beberapa orang mengurus SKTM yang turun dari mobil mewah,” Ia menjelaskan, hasil dari up date data warga miskin yang dilakukan bidan yang ada di Puskesmas, masyarakat miskin non kuota JAMKESDA tercatat Sebanyak 150 ribu jiwa. Lanjutnya, ”Yang mengetahui kondisi masyarakat miskin di desa kan para bidan, di kartu berobat untuk masyarakat tidak mampu nantinya akan mengacu pada hasil pendataan dari bidan-bidan tersebut. ”Ke depan, penggunaan kartu berobat bagi warga tidak mampu sesuai data dan tidak salah sasaran seperti kebanyakan yang terjadi saat ini”. Adanya ketidaksamaan data hasil up date dari DINKES dengan kuota JAMKESDA yang berdasarkan data dari BPS itu, dikarenakan pendataannya tidak melalui kepala desa, sehingga banyak data yang tidak cocok”.

Selain Permasalahan di atas, dalam pelaksanaannya program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan juga terdapat masalah-masalah lain, yaitu fakta di lapangan yang menyebutkan bahwa RSUD Kabupaten Bangkalan banyak menelantarkan pasien yang berobat menggunakan JAMKESDA, serta masih banyaknya bentuk pungutan yang sering dilakukan oleh perawat, bidan dan pengawai tenaga harian lepas (THL) dengan alasan sebagai jasa pelayanan. Tidak seharusnya pihak rumah sakit membedakan pelayanan kesehatan kepada keluarga miskin dengan yang mampu, perlakukan berbeda dalam pelayanan

¹³ Wawancara dengan Bapak Munif Haryono, Kasi Pelayanan Khusus Dinkes Kabupaten Bangkalan

kesehatan antara warga miskin dengan warga yang mampu melanggar ketentuan perundang-undangan. Sebab, yang menjadi korban dalam hal ini adalah masyarakat miskin. Padahal, dalam Undang-Undang pendidikan dan kesehatan warga miskin itu memang ditanggung pemerintah.

Wawancara peneliti dengan Mat Safi, salah seorang pasien yang menggunakan kartu JAMKESDA di Rumah Sakit Bangkalan menjelaskan bahwa :

Saya selaku pengguna kartu JAMKESDA kurang mendapatkan pelayanan yang maksimal dari rumah sakit. Pengobatan yang diberikan terkesan ala kadarnya sehingga saya merasa diabaikan. Untuk bisa mendapatkan pemeriksaan dari dokter kami harus menunggu berjam-jam setelah para pasien yang tidak menggunakan kartu JAMKESDA selesai diperiksa.

Kondisi ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Syukkur bahwa¹⁴:

“pelaksanaan JAMKESDA di Kabupaten bangkalan ini masih banyak kekurangan, selain administrasi yang sangat ribet dan pihak rumah sakit mempersulit pengguna JAMKESDA, bahkan ada penerima JAMKESDA yang ditolak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. selain itu pelayanan yang kurang ramah dan penempatan pasien dengan kapasitas ruang rawat inap yang tidak memadai (*overloud*).

Dengan melihat hasil penelitian yang didapatkan oleh peneliti terkait pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan sebagai mana yang telah dijabarkan diatas, fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Bangkalan mempunyai kedudukan yang sangat strategis guna mewujudkan terlaksananya program tersebut dengan baik. Sebagaimana yang dijabarkan diatas terkait pelaksanaan JAMKESDA, problem-problem yang membutuhkan pengawasan DPRD Kabupaten Bangkalan terkait program JAMKESDA sebagaimana dijabarkan diatas diantaranya:

- a. Amburadulnya peserta penerima JAMKESDA, dimana nama-nama peserta JAMKESDA tidak sesuai dengan nama penerima JAMKESDA yang ada di surat-surat kependudukan karena petugas tidak koordinasi dengan aparat desa atau kelurahan setempat ketika melakukan pencacahan;

¹⁴ Wawancara dengan Sukur Direktur LSM MCW (Madura Corruption Watch)

- b. Penerima JAMKESDA yang tidak tepat sasaran, dimana seharusnya yang menerima program ini adalah masyarakat miskin akan tetapi masih banyak pengguna yang notabenenya masyarakat menengah keatas;
- c. Pelayanan penerima JAMKESDA di rumah sakit yang terkadang dinomorduakan, perlakuan yang kurang ramah dan penempatan pasien penerima JAMKESDA di ruang rawat inap yang melebihi kapasitasnya
- d. Belum adanya peraturan daerah di Kabupaten Bangkalan yang mengatur secara khusus terkait program JAMKESDA, dimana aturan yang dijadikan dasar pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2008 tentang Sistem Jaminan Kesehatan di Jawa Timur
- e. Masyarakat masih mengeluhkan tentang penggunaan fasilitas kartu JAMKESDA/Jampersal dan Jamkesmas untuk berobat ke rumah sakit dimana masih banyak kasus warga yang ditolak/dipersulit oleh pihak rumah sakit sehingga menimbulkan kesan dikalangan masyarakat bahwa adanya diskriminatif terhadap warga yang kurang mampu/miskin

Terkait dengan adanya berbagai problem diatas, DPRD yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah termasuk program JAMKESDA yang anggarannya berasal dari APBD, faktanya belum dapat mengawal program tersebut dengan baik dengan kewenangan pengawasan yang dimilikinya.

Sebagaimana telah dipaparkan dalam bab sebelumnya, bahwa kedudukan DPRD dalam hal ini DPRD Kabupaten Bangkalan sebagai pengawas pelaksanaan APBD telah ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai mana dirubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan juga dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Demikian pula dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tetap ditegaskan bahwa DPRD mempunyai fungsi untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan pemerintah daerah. begitu juga dari

aspek teoritis, telah mendapatkan penguatan dari teori-teori negara hukum yang menjelaskan bahwa pengawasan sebagai instrument penegakan hukum.¹⁵

Jika dikaitkan dengan pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan, DPRD Kabupaten Bangkalan dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya wajib mengawal dan mengawasi jalannya program JAMKESDA sehingga program tersebut berjalan dengan baik dan benar-benar tepat guna bagi masyarakat miskin yang berhak. akan tetapi dari hasil penelitian membuktikan bahwa DPRD Kab. Bangkalan masih sangat lemah dalam hal menjalankan fungsi pengawasannya terhadap program tersebut, sehingga program JAMKESDA berjalan tidak maksimal dan masih banyak kekurangan.

Hal ini juga diperkuat dengan hasil wawancara dengan Bapak Ismail Hasan yang mewakili Komisi D yang membidangi masalah kesehatan khususnya program JAMKESDA yang mengatakan bahwa¹⁶:

“Program JAMKESDA termasuk dalam bidang urusan yang menjadi wilayah Komisi D, dan untuk sementara memang belum ada produk hukum berupa peraturan daerah akan tetapi kita disini khususnya komisi D untuk sementara berpedoman pada peraturan daerah Provinsi Jawa Timur”

Kondisi diatas, yaitu belum adanya perda yang mengatur secara khusus tentang program JAMKESDA tersebut menjadi indikasi kuat bahwa program ini bukan menjadi prioritas utama sehingga akibatnya DPRD kurang respek untuk menjalankan fungsi pengawasannya terhadap program tersebut hal ini senada dengan hasil wawancara Bapak Syukur¹⁷:

“Pemberian kartu JAMKESDA yang tidak tepat sasaran, dan surat keterangan Rawat Inap/diagnose dari Rumah Sakit sangat memberatkan bagi warga yang mengajukan JAMKESDA, banyak masyarakat yang sebenarnya mampu tapi mendapatkan juga kartu JAMKESDA, seharusnya pemberian kartu JAMKESDA tersebut kepada masyarakat yang benar-benar tidak mampu dan berhak mendapatkan pelayanan kesehatan, dan ada kartu JAMKESDA tetapi orangnya sudah pindah dan bahkan ada yang

¹⁵ Escborn, Nobert, **Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD**, Sekretariat Nasional EDEKSI, Jakarta, 2004. Hlm 33.

¹⁶ Wawancara dengan Wakil Ketua Komisi D yang konsen urusannya termasuk dalam bidang kesehatan khususnya Proram JAMKESDA.

¹⁷ Wawancara dengan Sukur selaku direktur LSM Madura Corruption Watch (MCW) yang dikenal sebagai satu-satunya LSM paling kritis dalam mengawal kebijakan Pemerintah Kabupaten bangkalan.

sudah meninggal untuk itu perlu adanya pendataan ulang dari BPS dengan melibatkan RT/RW setempat karena merekalah yang lebih mengetahui warganya. Masyarakat masih mengeluhkan tentang penggunaan fasilitas kartu JAMKESDA/JAMPERSAL dan JAMKESMAS untuk berobat ke rumah sakit ternyata banyak warga yang ditolak/dipersulit oleh pihak rumah sakit tertentu sehingga menimbulkan kesan dikalangan masyarakat bahwa adanya diskriminasi terhadap warga yang kurang mampu/miskin. Dari beberapa kriteria DPRD Bangkalan jarang melakukan pengawasan maupun sidak terhadap pelaksanaan JAMKESDA sehingga masyarakat banyak tidak tau apa manfaat JAMKESDA yang sebenarnya dan bagaimana JAMKESDA terlaksana dengan baik dan ini menjadi indikasi kuat program JAMKESDA ini tidaklah jadi prioritas khusus bagi DPRD Kab. Bangkalan”

Untuk menjalankan Fungsi Pengawasan dengan baik, seharusnya DPRD Kab. Bangkalan minimal memenuhi 5 unsur dalam melaksanakan fungsi pengawasannya sebagaimana sebagaimana dikemukakan oleh Muchsan yaitu¹⁸:

- a. adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh penegak hukum (termasuk DPRD=peneliti);
- b. adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap tugas yang akan diawasi;
- c. tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
- e. selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Sejalan dengan apa yang disampaikan Muchsan diatas, DPRD Kabupaten Bangkalan dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap program pemerintah dalam hal ini JAMKESDA agar berjalan optimal seharusnya mengawal dari awal berjalannya program tersebut, mulai dari pencacahan warga yang kurang mampu sebagai calon penerima JAMKESDA sampai pada tingkat pelaksanaan program tersebut di lapangan, sebab jika fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD

¹⁸ Opcit, Bachrul Amiq, *Aspek Hukum....hal 35*

Kab. Bangkalan dilaksanakan secara optimal tentunya akan berbanding lurus dengan keberhasilan program JAMKESDA tersebut, hal ini sesuai apa yang dikatakan oleh Marbun bahwa : ¹⁹

- a. Pengawasan berfungsi mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan yang telah ditetapkan dan menindak atau memperbaiki penyimpangan;
- b. Pengawasan berfungsi untuk member pengaruh dalam membangun (menjalankan program pemerintah=peneliti) untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara (direktif), membina kesatuan bangsa (*integrative*), pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (stabilitatif) dan penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun menjaga tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dan sebagai upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan (korektif)

Dari penelitian dan penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bangkalan terhadap program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan belum optimal karena kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif yang punya hak untuk mengajukan rancangan PERDA yang dianggap perlu dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat khususnya perda yang mengatur tentang pelaksanaan JAMKESDA di Kabupaten bangkalan belum menjalankan fungsingnya sebagaimana mestinya. Selain sebagai lembaga legislatif, DPRD juga sebagai badan perwakilan rakyat (*representative*) untuk memperjuangkan segala kepentingan rakyat dalam berbagai aspek khususnya di bidang kesehatan bagi masyarakat miskin yaitu program JAMKESDA seharusnya lebih peka dan terjung ke masyarakat untuk menjaring dan sekaligus mengawasi jalannya proram JAMKESDA tersebut, apakah sudah berjalan baik atau tidak, menanggapi keluhan masyarakat termasuk mengawasi secara langsung proses

¹⁹ Marbun, **Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara**, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm 267.

berjalannya program tersebut khususnya di rumah sakit daerah yang ada di Kabupaten Bangkalan.

Di sisi yang lain, dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan program JAMKESDA, tentu mengalami banyak hambatan-hambatan. Hambatan yang dialami Kabupaten Bangkalan tidak terlepas daripada perubahan Perundang-Undangan yang ada seperti misalnya perubahan UU No.22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU No.22 Tahun 1999, dimana peranan DPRD dirasa sangat kuat sehubungan dengan DPRD yang memilih Kepala Daerah serta proses pengangkatan Sekretariat Daerah juga terdapat peranan DPRD. Dari sisi pertanggungjawaban Kepala Daerah, bahwa DPRD dapat menolak pertanggung jawaban Kepala Daerah dengan alasan-alasan yang dapat dipertanggung jawabkan. Untuk mempertanggungjawabkan penolakan DPRD tersebut, maka dalam waktu 30 (tiga puluh) hari Kepala Daerah harus menyempurnakan pertanggungjawabannya dan disampaikan kembali ke DPRD. Jika terjadi penolakan yang kedua kalinya maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada presiden.

Namun dalam UU No.32 Tahun 2004, tidak terdapat lagi pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap DPRD, maka bagaimanapun perubahan tersebut akan mempengaruhi terhadap pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah dalam hal ini dalam pelaksanaan program JAMKESDA.

Masalah kualitas anggota DPRD juga menjadi hambatan dalam melaksanakan fungsi pengawasan, Juanda dalam bukunya: Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, Sebagai berikut:

“ Bahwa dari segi kualitas masih ada sebagian anggota DPRD yang belum memenuhi standar baik pendidikan maupun pengalaman yang diharapkan, hal ini karena rekrutmen anggota dewan yang tidak selektif, akibatnya sebagian besar anggota DPRD masih ada yang belum memahami secara benar tugas, wewenang, fungsi, dan kewajibannya. Hal itu dapat dilihat dan dinilai pada waktu pandangan umum anggota DPRD dan pembahasan-pembahasan melalui panitia khusus dan panitia musyawarah”.

Demikian halnya dari hasil wawancara wawancara peneliti dengan Bapak Ismal selaku Wakil Ketua Komisi D menyampaikan bahwa²⁰:

“berbagai kendala yang kita hadapi dalam menjalankan fungsi pengawasan selain dari faktor internal juga berasal dari faktor eksternal yaitu latar belakang keilmuan tiap anggota DPRD (SDM) yang tidak sesuai pada bidangnya, latar belakang partai politik yang berbeda, kurangnya koordinasi dengan lembaga pengawas lainnya, belum adanya PERDA, Data Penerima JAMKESDA yang amburadul, masyarakat yang cenderung pasif untuk menyampaikan aspirasinya, kurangnya koordinasi lembaga terkait misalnya Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit Daerah, dan juga banyaknya prioritas program yang lainnya yang membutuhkan perhatian serius mengingat di Kabupaten Bangkalan sedang gencar-gencarnya melaksanakan program lainnya sejak dioperasikannya Suramadu sehingga fokus kami terhadap program JAMKESDA kurang maksimal meskipun kami sudah berusaha maksimal.”

Keberadaan anggota komisi D DPRD Kabupaten Bangkalan sebagai pengawas adalah bahwa DPRD mewakili komunitasnya, sehingga sudah pasti bahwa DPRD itu berasal dari berbagai latar belakang yang berbeda. Keanggotaan DPRD Kabupaten Bangkalan berasal dari latar belakang dan pengalaman yang berbeda, sehingga memiliki masalah dan persoalan tersendiri yang mempengaruhi kinerja, seperti misalnya faktor kehadiran para anggota DPRD dalam melaksanakan kegiatan. Karena kehadiran pimpinan/anggota yang tidak tepat waktu sehingga mengakibatkan molornya pelaksanaan kegiatan pengawasan. terkait hambatan yang dihadapi DPRD Kabupaten Bangkalan ini

Selain kendala diatas, pada dasarnya masih banyak kendala-kendala lain yang dihadapi oleh DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya. menurut peneliti sendiri, dari hasil pengamatan bahwa sebenarnya DPRD kurang jeli mana prioritas kebutuhan masyarakat yang paling penting dan mendesak. mengingat program JAMKESDA sangat dibutuhkan oleh masyarakat miskin seharusnya DPRD memprioritaskan untuk mengawal jalannya program tersebut dengan hak inisiatifnya mengajukan Raperda terkait JAMKESDA sebagai landasan hukum pelaksanaan program tersebut sehingga ketika ada penyimpangan oleh pihak-pihak terkait, DPRD lebih mudah untuk melakukan pengawasan karena ada

²⁰ Wawancara dengan Bapak Ismail selaku perwakilan dari Komisi D

landasan hukumnya yang berupa perda yang tentunya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi spesifik masyarakat miskin di Kabupaten Bangkalan selaku sasaran penerima program tersebut

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada umumnya diakui sebagai instrument politik oleh masing-masing partai politik yang disampaikan lewat fraksi. Sehingga pengawasan diarahkan pada kepentingan partai politik yang diakibatkan akan mempengaruhi pengawasan itu kemana diarahkan. Kepala Daerah yang berasal dari fraksi yang ada di DPRD, maka pengawasan oleh fraksi tersebut pada dasarnya hampir diabaikan, apalagi kepala daerah tersebut menguasai partai politik, sudah pasti kepala daerah akan mengendalikan kegiatan fraksi yang di DPRD. Menurut pengamatan peneliti bahwa program kerja pengawasan lebih sering terabaikan, hal ini dapat dilihat dari kegiatan pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Bangkalan.

Lebih lanjut, oleh Karena DPRD berasal dari partai politik, maka kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan diantaranya adalah DPRD lebih cenderung fokus untuk mengurus partai politiknya, walaupun dalam tata tertib sudah diatur bahwa tugas anggota DPRD harus diutamakan daripada urusan lain, namun pada kenyataannya anggota DPRD selalu mengutamakan urusan partai politik yang telah mengusungnya.²¹ Hal tersebut terjadi karena dewan bersal dari partai politik. Apalagi sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan keanggotaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, bahwa partai politik dapat merecaal anggotanya yang ada di dewan.

Selain hal di atas, Tingkat pendidikan, sosial dan ekonomi juga mempengaruhi kinerja seorang anggota dewan, pengaruh sosial merupakan satu diantara sumber tingkah laku politik individu. Sebagaimana Abcarian dan Massanat mengatakan:²²

“Orang-orang dengan status sosial ekonomi yang tinggi seperti pengusaha dan professional umumnya lebih terlibat dalam hal pemikiran-pemikiran

²¹ Hasil Pengamatan Langsung Terhadap Aktivitas DPRD Kabupaten Bangkalan

²² Paimin Napitupulu, **Menuju Pemerintahan Perwakilan**, Alumni, Bandung, 2007, Hlm. 125.

politik. Sedangkan yang cenderung bersikap apolitis, biasanya adalah mereka yang berasal dari kelompok sosial ekonomi yang lebih rendah”.

Dari penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa faktor-faktor yang menjadi penghambat jalannya pelaksanaan fungsi pengawasan antara lain ada dua faktor yaitu faktor internal internal dan eksternal DPRD. Faktor dari internal DPRD sendiri diantaranya adalah :²³

1. Kurangnya pemahaman para anggota dewan akan batasan-batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan

Kurangnya pemahaman tentang batasan dan ruang lingkup dalam pengawasan akan memunculkan keengganan anggota komisiD DPRD Kabupaten Bangkalan untuk melakukan pengawasan secara serius, sistematis dan kontinyu.

2. Ketidaksamaan persepsi diantara anggota DPRD

DPRD Kabupaten Bangkalan merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang anggotanya berasal dari latar belakang politik yang berbeda-beda. Dengan perbedaan tersebut, selama ini dalam penyampaian sering terjadi perbedaan pendapat yang dilatarbelakangi kepentingan politik tertentu. Hal ini tentu saja dapat mempengaruhi kinerja anggota DPRD Kabupaten Batang khususnya dalam bidang fungsi pengawasan.

3. Sumber daya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasann

Sumberdaya yang terbatas, berkaitan pada rendahnya kualitas anggota DPRD Kabupaten Bangkalan dan rendahnya insentif yang dapat diperoleh anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan.hal ini berakibat pada kurangnya integritas anggota DPRD kabupaten Bangkalan untuk menjalankan fungsinya sebagai wakil sekaligus penyalur aspirasi rakyat.

Faktor eksternal DPRD diantanya adalah:

1. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai

²³ Hasil Observasi dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti

Tidak tersedianya jaringan yang memadai membuat anggota DPRD Kabupaten Bangkalan sering tidak mau mengambil resiko untuk melakukan pengawasan. Sebab mereka berpikir atau khawatir kegiatan pengawasan dapat membahayakan posisi mereka atau kelompok mereka dalam pemilihan umum pada periode mendatang. Kecenderungan seperti ini dapat memunculkan adanya deal politik yang saling menguntungkan antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif.

2. Belum adanya PERDA yang mengatur secara khusus tentang JAMKESDA

Belum adanya PERDA yang mengatur secara khusus tentang JAMKESDA menjadi indikasi lemahnya pengawasan DPRD Kabupaten Bangkalan terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan terkait JAMKESDA. bagaimana DPRD Kabupaten Bangkalan dapat melakukan pengawasan dengan baik, jika perdanya saja belum ada yang mengatur secara khusus tentang pelaksanaan JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan. Fakta bahwa belum adanya PERDA yang mengatur secara khusus tentang JAMKESDA menjadikan DPRD Kabupaten Bangkalan tidak punya payung hukum yang tegas khususnya dalam level perda sebagai acuan untuk melaksanakan fungsi pengawasan, padahal adanya PERDA terkait JAMKESDA mutlak dibutuhkan, selain sebagai dasar hukum juga menjadi acuan bagi DPRD Kabupaten Bangkalan supaya dengan leluasa melakukan pengawasan jika ada kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan perda tersebut.

3. Peraturan perundang-undangan yang cenderung berubah-ubah

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang sering berubah oleh pemerintah pusat menimbulkan kesulitan besar bagi anggota DPRD Kabupaten Bangkalan dalam merumuskan kebijakan sebagai dasar hukum pelaksanaan Undang-Undang. Dampak lain yang terjadi yaitu kebimbangan dari anggota DPRD Kabupaten Bangkalan untuk memberlakukan suatu kebijakan atas peraturan yang baru, karena belum

ada petunjuk pelaksanaan maupun teknis dari peraturan yang baru dikeluarkan.

4. Lemahnya penegakan hukum

Penegakan hukum juga berkontribusi pada efektivitas fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bangkalan. Selama penegakan hukum belum bisa diterapkan, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Bangkalan tidak akan berjalan dengan baik. Hal ini mendorong perlunya sebuah jaringan kerjasama pengawasan antara lembaga legislatif dengan lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya.

B.2 Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Bangkalan Terhadap Pelaksanaan Program JAMKESDA

DPRD Kabupaten Bangkalan sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dituntut memiliki sumber daya manusia yang handal, cakap dan profesional dalam bidangnya masing-masing. Untuk dapat menjalankan tugas, pokok dan fungsinya secara optimal dalam bidang fungsi pengawasan maka DPRD melakukan beberapa upaya.

Agar dapat menjalankan tugas dengan baik maka ada beberapa aturan tentang pelaksanaan tugas dan wewenang yang dilakukan oleh lembaga legislatif diantaranya adalah tentang pelaksanaan tugas kelompok pakar atau tim ahli seperti yang telah diatur dalam Tata Tertib DPRD Bangkalan Pasal 136 yang berbunyi:²⁴

1. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.
2. Jumlah anggota kelompok pakar atau tim ahli sebagai mana dimaksud pada ayat (1) paling banyak sesuai dengan jumlah alat kelengkapan DPRD.
3. Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memenuhi persyaratan:

²⁴ Pasal 136 Peraturan DPRD Kab. Bangkalan No. 7 Tahun 2012 Tentang Tata Tertib DPRD Kab. Bangkalan.

- a. Berpendidikan serendah-rendahnya strata satu dengan pengalaman kerja paling singkat 5 tahun, strata 2 dengan pengalaman kerja paling singkat 3 tahun, atau strata 3 dengan pengalaman kerja paling singkat 1 tahun.
 - b. Menguasai bidang yang diperlukan
 - c. Menguasai tugas dan fungsi DPRD.
5. Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sesuai kebutuhan atas usul anggota DPRD.
6. Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris DPRD.
7. Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD.

Selain berpedoman pada Tatib diatas untuk mengatasi permasalahan yang timbul pada saat melakukan tugas dan wewenang terutama dalam hal pelaksanaan program JAMKESDA maka DPRD melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

Terkait dengan kurangnya pemahaman para anggota DPRD dalam melakukan pengawasan serta sumber daya yang terbatas pada masing-masing anggota DPRD, maka Sekretariat DPRD melakukan penyediaan tenaga ahli dalam rangka mendukung kelancaran tugas dan wewenang DPRD, tenaga ahli dapat diambil dari perguruan tinggi yang sesuai dalam bidangnya. Untuk peraturan yang cenderung berubah-ubah ini dapat dimaklumi karena perubahan Undang-undang pada dasarnya merupakan produk hukum sebagai reaksi dari pembaharuan produk hukum yang lama agar sesuai dengan situasi dan kondisi yang sedang terjadi pada saat ini. Untuk mengatasi terkait dengan tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai maka DPRD membuat jaringan kerjasama antara lembaga-lembaga yang melakukan pengawasan agar dapat melakukan pengawasan secara bersinergi.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekwan DPRD Kabupaten Bangkalan diperoleh hasil sebagai berikut : ²⁵

“Dalam rangka meningkatkan pengetahuan dalam bidang fungsi pengawasan maka DPRD Kabupaten Bangkalan melakukan beberapa upaya, diantaranya adalah meningkatkan jaringan kerja sama antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif maupun yudikatif, diantaranya

²⁵ Wawancara dengan Sekretaris DPRD Kabupaten Bangkalan, Rinci Sulastri

adalah dengan cara melakukan bimbingan teknis dengan cara mengirimkan anggota dewan dan staf dari sekda untuk mengikuti bimbingan teknis dalam rangka orientasi dan pendalaman tugas, mengadakan worksop, seminar studi banding. Dalam rangka meningkatkan kinerja fungsi DPRD sekwan memfasilitasi penyediaan anggaran, sarana prasarana termasuk didalamnya fasilitas rapat kerja dari masing-masing komisi untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan perda, memfasilitasi penyampaian aspirasi dari masyarakat yang disampaikan kepada DPRD.”

Kapasitas pengawasan juga dipengaruhi oleh hubungan struktural antara DPRD dengan partai politik, pemerintah dan masyarakat sipil.²⁶ Sebagaimana halnya dengan komposisi DPRD di Kabupaten Bangkalan, dimana komposisi DPRD yang dominan dari partai yang juga mengusung Kepala Daerah yang terpilih sangat mempengaruhi keputusan yang diambil.

Sehingga dari seluruh fungsi DPRD yakni sebagai fungsi legislasi, fungsi anggaran, maupun fungsi pengawasan, semua keputusan itu diambil tidak lepas dari kepentingan politik dari pada komposisi partai dalam DPRD itu sendiri. Oleh karena itu, profesionalitas kinerja anggota dewan perlu ditingkatkan agar mampu mendahulukan kepentingan rakyat di atas kepentingan partai.

Selain itu, optimalisasi fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Bangkalan dilaksanakan secara bertahap yang diatur berdasarkan program kerja tahunan. Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bangkalan terhadap program JAMKESDA dimulai dari:

“Tahap perencanaan, pendataan jumlah masyarakat miskin Kabupaten bangkalan, pendataan jumlah masyarakat miskin yang masuk kuota JAMKESMAS, pendataan masyarakat miskin yang di cover JAAMKESDA, setelah dilakukan pendataan DPRD Kabupaten Bangkalan melaksanakan fungsi pengawasan dengan mengadakan RDP (Rapat Dengar Pendapat) dengan Dinas terkait, Dinas terkait disini adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan sebagai pelaksana program JAMKESDA, mengadakan monitoring dan sidak-sidak ke Rumah Sakit yang bekerjasama dengan program JAMKESDA yang tersebar di Kabupaten Bangkalan, maupun di Provinsi Jawa Timur. Dan jika di lapangan ditemukan indikasi penyimpangan dalam pelaksanaan program JAMKESDA maka DPRD sebagai

²⁶ Agung Djoesoekato, **Dinamika dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis**, Konrad Adeneung Stiftung, 2004, Jakarta, Hlm. 219.

pihak yang mempunyai fungsi pengawasan akan mengadakan evaluasi terkait masalah yang ditemukan.”²⁷

Evaluasi dari pelaksanaan program JAMKESDA ditindak lanjuti dengan melakukan rapat dengar pendapat dengan dinas kesehatan sebagai dinas yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan layanan kesehatan melalui program JAMKESDA. Dari evaluasi ini diharapkan mampu dilakukan pembenahan daftar penerima JAKESDA agar tepat sasaran dan juga agar terjadi peningkatan kualitas layanan JAMKESDA.

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diatas, maka peneliti dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bangkalan terhadap pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan belum optimal karena tidak adanya PERDA yang mengatur secara khusus tentang JAMKESDA.
2. Optimalisasi pelaksanaan kewenangan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan dilakukan dengan cara melakukan sidak lapangan ke rumah sakit terkait layanan bagi penerima JAMKESDA, menampung dan mengadvokasi aspirasi masyarakat yang membutuhkan JAMKESDA, dan melakukan Rapat Dengar Pendapat dengan Dinas Kesehatan perihal layanan dan daftar kuota penerima JAMKESDA agar tepat sasaran.

²⁷ Wawancara Dengan Wakil Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Bangkalan, H.Ismail Hasan, BA

Daftar Pustaka

- Abdullah, Rozali, **Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung**, Raja Grafinda Persada. Jakarta.
- Amirudin.et.al, 2006, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**,:Raja Grafindo Prasada, Jakarta.
- Amiq, Bachrul, 2010, **Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Yang Bersih**, LaksBang Pressindo, Yogyakarta.
- Djoejosoekato, Agung, 2004, **Dinamika dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis**, Konrad Adeneung Stiftung, Jakarta.
- Escborn, Nobert, 2004, **Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD**, Sekretariat Nasional EDEKSI, Jakarta.
- Marbun, 2001, **Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara**, UII Press, Yogyakarta.
- Merdalis, 1989, **Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal**, Meltron Putra, Jakarta.
- Napitupulu, 2007, Paimin, **Menuju Pemerintahan Perwakilan**, Alumni, Bandung.
- Pedoman Pelaksanaan Program JAMKESDA Kab.Bangkalan**, 2013, Dinkes Kab. Bangkalan.
- Rasyid, M. Ryaas, 2001, **Panduan Parlemen Daerah: Kebijakan Otonomi Daerah dan Peran DPRD**, Yayasan API, Jakarta.
- Selayang Pandang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bangkalan Periode 2009-2014**, Sekwan Kab. Bangkalan 2012.
- Sumitro, Ronny Hanitidjo, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 **Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang **Sistem Jaminan Sosial Nasional**

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang **Kesehatan**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang **Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD**

Peraturan Pemerintah Daerah No. 20 Tahun 2001 tentang **Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 4 Tahun 2008 tentang **Jaminan Kesehatan Daerah**

Peraturan DPRD Kab. Bangkalan No. 7 Tahun 2012 Tentang **Tata Tertib DPRD Kab. Bangkalan**